Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/5282

16. 07. 96

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ottmar Schreiner, Konrad Gilges, Gerd Andres, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
— Drucksache 13/4460 —

Arbeitslosigkeit und Überschuldung

Bei den Arbeitsämtern sprechen zunehmend Rat- und Arbeitssuchende vor, bei denen Arbeitslosigkeit mit grundlegenden Problemen mit der Lebensführung zusammentreffen. Nach einer Studie der Landesarbeitsämter Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg sind zumindestens 200 000 Arbeitslose in West-Deutschland überschuldet. Nachdem – sicherlich zunächst aufgrund von individuellen Fehlern – Überschuldung eingetreten ist, hat Arbeitslosigkeit bei dem Personenkreis häufig den Charakter einer Sekundärerscheinung.

Die Erfahrungen der Arbeitsämter zeigen, daß bei überschuldeten Arbeitslosen eine dauerhafte Reintegration ins Erwerbsleben nicht ohne die Lösung ihres Überschuldungsproblems möglich ist. Die repräsentative Studie der Landesarbeitsämter Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg hat erstmals die Überschuldung von Arbeitslosen näher untersucht.

Die Studie zeigt, daß Überschuldung nicht nur individuelle Ursachen hat, sondern das Ergebnis des Zusammentreffens von kritischen Lebensereignissen, ökonomisch-strukturellen Ursachen und individuellen Faktoren ist. Auf der anderen Seite ist Arbeitslosigkeit auch im internationalen Vergleich der Auslöser Nummer Eins für Überschuldung.

Vorbemerkung

Überschuldung entsteht sehr häufig durch das Eintreten kritischer Lebensereignisse. Es ist daher unbestritten, daß Arbeitslosigkeit ebenso wie z. B. Scheidung, Unfall oder Krankheit ein Auslöser für Überschuldung sein kann. Zutreffend ist auch die Feststellung in der Studie der Landesarbeitsämter Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, daß sich eine bestehende oder durch Arbeitslosigkeit erst verursachte Überschuldung auf die Wieder-

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 12. Juli 1996 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

eingliederung des Arbeitnehmers in das Berufsleben sehr erschwerend auswirken kann.

Soweit die schwere Vermittelbarkeit allein auf der Überschuldung des Arbeitnehmers beruht, sind die Ursachen nicht in erster Linie den Gegebenheiten des Arbeitsmarktes zuzuordnen, sondern vor allem auf Vorbehalte der Arbeitgeberseite und u. U. auf geminderter Leistungsbereitschaft des Arbeitnehmers wegen der voraussehbaren Lohnpfändungen zurückzuführen. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind hier grundsätzlich nicht geeignet, die ausschließlich auf Überschuldung beruhenden Benachteiligungen abzubauen. Vorrang haben daher Maßnahmen der Schuldnerberatung durch die auf kommunaler Ebene eingerichteten Schuldnerberatungsstellen.

Der nachgehenden Beratung durch Schuldnerberatungsstellen kommt eine besondere Bedeutung zu, weil sie in vielen Fällen überschuldete private Haushalte aus der Überschuldung lösen und zu einer Selbstbewältigung von wirtschaftlichen Problemen zurückführen kann. Sie reicht aber in einer Volkswirtschaft mit entwickelten Konsumentenmärkten für Güter und Dienstleistungen und einem entwickelten Kosumenten-Kreditmarkt allein nicht aus.

Es müssen darüber hinaus Formen einer präventiven Verbraucherberatung entwickelt werden, die private Haushalte in ihren kurz-, mittel- und langfristigen Haushaltsführungsdispositionen unterstützen. Vorrangiges Ziel muß es sein, die wirtschaftliche Bewältigungskompetenz privater Haushalte – und gerade auch von Familienhaushalten – zu stärken, bevor sie in eine zu hohe Verschuldung mit der Gefahr der Überschuldung geraten.

Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang auf die Maßnahmen im Rahmen des Insolvenzrechts mit den Möglichkeiten der Schuldenregulierung und Restschuldbefreiung hinzuweisen.

1. Wie und in welchem Umfang kümmern sich die Arbeitsämter bisher um überschuldete Arbeitslose?

   Welche Konsequenzen sollten die Arbeitsämter aus dieser Studie ziehen, und welche konkreten Maßnahmen sind aus Sicht der Bundesregierung geeignet, um die Arbeitsvermittlung überschuldeter Arbeitsloser zu verbessern und überschuldete Langzeitarbeitslose für Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen vorzubereiten?

Den Vermittlungsfachkräften der Arbeitsämer ist im allgemeinen die Überschuldung von Arbeitslosen nicht bekannt, weil die betroffenen Arbeitsuchenden dies in der Regel von sich aus nicht mitteilen. Entsprechende Fragen werden nicht gestellt, weil sich diese – auch aus Gründen des Datenschutzes – auf Angaben beschränken müssen, die für den Vollzug des Vermittlungsvorganges – insbesondere die Besetzung einer konkret angebotenen offenen Stelle – üblicherweise erforderlich sind.

Wird der Sachverhalt im Einzelfall bekannt, z. B. wenn Arbeitgeber aus diesem Grunde von einer Einstellung absehen, so wird dies mit den Arbeitsuchenden erörtert und ihnen empfohlen, eine

Schuldnerberatungsstelle aufzusuchen. Die Möglichkeiten von Hilfestellungen durch die Vermittlungsfachkräfte sind aufgrund dieser Gegebenheiten sehr begrenzt.

In Verbindung mit der Frage nach weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Wiedereingliederung von überschuldeten Arbeitslosen in das Berufsleben ist zu berücksichtigen, daß eine Schwervermittelbarkeit von Überschuldeten im wesentlichen auf zwei Ursachen beruht:

- geminderte Leistungsbereitschaft des Arbeitslosen, weil sein Lohn zu einem sehr großen Teil weggepfändet werden kann;
- Vorbehalte der Arbeitgeber hinsichtlich Leistungsbereitschaft des Arbeitnehmers, Verwaltungsaufwand bei Lohnpfändungen und Pfändungen von Arbeitsgeräten, die in den Besitz des überschuldeten Arbeitnehmers gelangen.

Die Schwervermittelbarkeit von überschuldeten Arbeitslosen ist insoweit nicht in erster Linie in den Gegebenheiten des Arbeitsmarktes begründet, so daß arbeitsmarktpolitische Instrumente grundsätzlich nicht geeignet sind, ausschließlich auf Überschuldung beruhende Benachteiligungen abzubauen. So dienen z. B. Lohnkostenzuschüsse dazu, eine vorübergehende Minderleistungsfähigkeit auszugleichen, die auf mangelnder Arbeitspraxis oder Qualifikation beruht. Berufliche Qualifizierungsmaßnahmen dienen dazu, Qualifizierungsdefizite auszugleichen oder neue Qualifikationen zu erwerben. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen führen Arbeitslose an Arbeitsbedingungen heran, stabilisieren sie sozial, erhalten und vermitteln Qualifikationen.

Die in der Studie befürwortete Ausdehnung der Projektförderung nach § 62 d des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) auf Arbeitslose, deren schwere Vermittelbarkeit allein auf Überschuldung beruht, ist aus diesen Gründen ebenso wie die weiteren in die gleiche Richtung gehenden Änderungsvorschläge zum Arbeitsförderungsrecht als nicht sachgerecht abzulehnen. Unabhängig davon machen die Maßnahmeträger aber von den bereits bestehenden Möglichkeiten Gebrauch, das Problem der Überschuldung im Rahmen der Maßnahmen in eine flankierende sozialpädagogische Betreuung von besonders schwer vermittelbaren Arbeitslosen mit einzubeziehen. Dabei kann nach der Zielsetzung der Maßnahmen und den praxisnahen Vorgaben der Arbeitsverwaltung davon ausgegangen werden, daß auch Teilnehmer, die sich gegenüber der Vermittlungsfachkraft im Arbeitsamt nicht offenbart haben, über die soziale Betreuung Hinweise zu Überschuldungsproblemen erhalten. Dies gilt auch für die zahlreichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) für besonders schwer vermittelbare Arbeitslose, die von einer sozialpädagogischen Betreuung begleitet werden.

Darüber hinaus können Schuldnerberatungsstellen im Rahmen von ABM und Maßnahmen nach den §§ 242 s, 249 h AFG gefördert werden. In welchem konkreten Umfang speziell Schuldnerberatung gefördert wird, kann statistisch nicht nachgewiesen werden. Nach einer von der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung im Jahre 1987 durchgeführten und 1989 publizierten

Erhebung waren seinerzeit 44 % der Beschäftigten in den damals bekannten 250 Schuldnerberatungsstellen ABM-Kräfte.

Die Träger beruflicher Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sind gleichfalls aufgefordert, die ihnen bekannten, aus der sozialen Situation des einzelnen Lehrgangsteilnehmers resultierenden Lernbeeinträchtigungen in die Maßnahmeberatung und -betreuung einzubeziehen. Bei Maßnahmen, deren Teilnehmer überwiegend zum Personenkreis der Langzeitarbeitslosen und sonstigen schwer vermittelbaren Arbeitslosen gehören, können dem Träger deshalb die anläßlich der sozialpädagogischen Betreuung der Lehrgangsteilnehmer anfallenden Kosten erstattet werden. Durch die von dem Träger angebotene sozialpädagogische Betreuung sollen den Lehrgangsteilnehmern Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie sie ihre Situation verändern können. Hierzu zählt u. a. der Hinweis auf staatliche Stellen und soziale Einrichtungen, die bei der Lösung privater Probleme helfen können, und die Herstellung entsprechender Kontakte mit diesen Einrichtungen.

2. Plant die Bundesregierung vergleichbare Untersuchungen auch für die anderen Bundesländer, insbesondere auch für die neuen Bundesländer?

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat ein Gutachten über „Marktverhalten, Verschuldung und Überschuldung privater Haushalte in den neuen Bundesländern" in Auftrag gegeben, das voraussichtlich im Herbst 1996 vorliegen wird. Es untersucht das wirtschaftliche Verhalten privater Haushalte nach der Wiedervereinigung, den Umfang der privaten Kreditaufnahme, die Formen privater Verschuldung und schließlich die Entwicklung von Überschuldung und Schuldnerberatung in den neuen Bundesländern und ergänzt das 1990 für die alten Bundesländer abgeschlossene Gutachten zur „Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland" (GP Forschungsgruppe, München, 1990), das in den letzten Jahren zu einer fachlich fundierten öffentlichen Diskussion wesentlich beigetragen hat.

Ein mit Bundesmitteln gefördertes Forschungsprojekt der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung untersucht die Auswirkungen des § 17 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) – Beratung und Unterstützung –, der 1993 neu in das BSHG eingefügt worden ist. Der Abschlußbericht soll Auskunft darüber geben, ob § 17 BSHG zu einer Verstärkung des Beratungsangebotes geführt hat, inwieweit der Beratungsbedarf gedeckt wird und welche Auswirkungen die auf örtlicher Ebene gefundenen Kostenregelungen auf den Umfang und die Qualität der Beratungsangebote hatten. Ferner soll der Bericht mögliche Verbesserungsvorschläge für den Gesetzgeber, aber auch Orientierungshilfen für die örtlichen Sozialhilfeträger sowie für die Träger von Beratungsstellen aufzeigen.

Vom 1. Oktober 1992 bis zum 31. Dezember 1995 wurde aus dem Haushaltstitel „Förderung der Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik" des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung das Projekt „Förderung und Qualifizierung von Schuldnerberatung zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von überschuldeten Arbeitnehmern und Arbeitslosen" gefördert. Durchgeführt wurde dieses Projekt von der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung. Ziel des Projektes war die Erprobung von Möglichkeiten, mit Mitteln der Schuldnerberatung den Erhalt von Arbeitsplätzen bzw. die Wiedereingliederung in das Berufsleben zu fördern. Obwohl der Schlußbericht noch nicht in der endgültigen Fassung vorliegt, kann schon jetzt bestätigt werden, daß

- Schuldnerberatung für Wirtschaft und Verwaltung von erheblicher Relevanz ist, d. h. Arbeitgeber befassen sich bereits über ihre Personal- und Sozialabteilungen mit der Problematik. Die beauftragten Mitarbeiter benötigen allerdings spezielles Fachwissen und Kompetenzen;
- Mitarbeiter von Personal- und Sozialabteilungen in der Regel nicht an der fachlichen Entwicklung der Sozialarbeit partizipieren, weil es prinzipiell keine Gremien für den erforderlichen Erfahrungsaustausch gibt;
- die geförderte Maßnahme eine neue Dimension präventiver Arbeit mit sich bringt; Schuldnerberatung am Arbeitsplatz kann früher greifen und dadurch eine Zuspitzung der Schuldensituation vermeiden, was auch zur individuellen Erhaltung des Arbeitsplatzes beiträgt.

Fortbildung und fachliche Unterstützung im Rahmen dieses Projektes erhielten Sozialberater, Personalwirtschaftler und Betriebsräte aus den alten und neuen Bundesländern.

3. Teilt die Bundesregierung die Erkenntnis der Studie, wonach die Überschuldung als solches unabhängig von der Qualifikation eines der Haupthemmnisse für die Arbeitsaufnahme überschuldeter Arbeitsloser ist?

Daß Überschuldung als solche unabhängig von der Qualifikation eines der Haupthemmnisse für die Arbeitsaufnahme überschuldeter Arbeitsloser ist, wird in der Studie der Landesarbeitsämter Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg nicht anhand empirischer Ergebnisse nachgewiesen. Vielmehr wird auf andere Untersuchungen verwiesen, und es werden verschiedene Begründungen angeführt.

Unbestritten ist, daß bei einem hohen Anteil der Langzeitarbeitslosen die Schuldenproblematik stark ausgeprägt ist. Dies haben die Erkenntnisse aus dem in der Studie zitierten Modellvorhaben zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit im Arbeitsamt Herford 1990 bestätigt.

Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. Beabsichtigt die Bundesregierung, den Tatbestand der Überschuldung als Kriterium für Schwervermittelbarkeit explizit ins Arbeitsförderungsrecht aufzunehmen, oder welche anderen Lösungsmöglichkeiten strebt die Bundesregierung an?

Die Frage ist zu verneinen. Zur Begründung wird auf die Antwort zu Frage 1 hingewiesen.

5. Ist die Bundesregierung bereit, die Hilfen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) zur Förderung der Arbeitsaufnahme für solche Arbeitslose gezielt einzusetzen, die außer der Überschuldung keine Vermittlungshemmnisse aufweisen?

Die Frage ist aus den in der Antwort zu Frage 1 genannten Gründen zu verneinen.

6. Wie läßt sich die Zusammenarbeit (z. B. Beratung, gezielte Bürgschaften) mit Arbeitgebern verbessern, die grundsätzlich bereit wären, die betroffenen überschuldeten Arbeitslosen einzustellen?

Im Rahmen der Reform des Arbeitsförderungsrechts ist eine stärkere Hervorhebung der Beratung der Arbeitgeber durch die Arbeitsämter geplant. Im Gegensatz zum geltenden Recht haben die Arbeitsämter diese Beratung dann nicht nur auf Verlangen, sondern „initiativ" anzubieten. Im einzelnen würde dies bedeuten, daß die Arbeitsämter häufiger initiativ auf die Arbeitgeber zugehen, Kontakte aufnehmen und auch aufrechterhalten sollen.

Der Umfang dieser im Einzelfall erforderlichen Arbeitsmarktberatung würde sich nach dem konkreten Anliegen der Arbeitgeber richten. Teilt ein Arbeitgeber im Rahmen eines solchen Beratungsgespräches seine Bedenken im Hinblick auf die Einstellung eines überschuldeten Arbeitslosen mit, werden die Arbeitsmarktberater diese Bedenken auch in ihre Beratung einbeziehen. Das Gespräch mit dem Arbeitslosen sowie die Empfehlung zur Inanspruchnahme einer Schuldnerberatung können insoweit eine Hilfestellung sein.

7. Wie läßt sich nach Ansicht der Bundesregierung die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsämtern und den Schuldnerberatungsstellen verbessern?

Durch die Selbstverwaltungsorgane der Bundesanstalt für Arbeit sollte auf folgende Maßnahmen, die in einem Teil der Arbeitsämter bereits gängige Praxis sind, hingewirkt werden:

— Aushang einer Information am „schwarzen Brett" in den Arbeitsämtern über die Schuldnerberatungsstellen – ggf. Auslage von Informationen in den Wartezonen (Hinweise zu Anschrift, Telefonnummer, Öffnungs- bzw. Sprechzeiten, Ansprechpartner);
— Behandlung des Themas „Zusammenarbeit mit den Schuldnerberatungsstellen" im Rahmen von Dienstbesprechungen

der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, dies ggf. unter Beteiligung der örtlichen Schuldnerberatungsstelle.

8. Welche Aktivitäten hat die Bundesregierung bisher unternommen, nachdem sie 1993 (Drucksache 12/2443) zu der Erkenntnis gelangt ist, daß die Kapazität der Schuldnerberatungsstellen lediglich für fünf Prozent bis zehn Prozent der Überschuldeten ausreicht, um diesem Notstand abzuhelfen?

9. Durch welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, die Kapazitäten und die Arbeitsbedingungen der Schuldnerberatungsstellen zu verbessern im Hinblick darauf, daß Schuldnerberatungsstellen auch für die Gläubiger eine entscheidende Rolle bei der Lösung von Überschuldungssituationen spielen?

Die Schuldnerberatung obliegt in erster Linie den auf kommunaler Ebene eingerichteten Schuldnerberatungsstellen. In den Fällen, in denen Sozialhilfebezug mit Überschuldung zusammentrifft oder durch Überschuldung Sozialhilfeabhängigkeit droht, werden die Hilfesuchenden in der Regel im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt in Form persönlicher Hilfe auf die Schuldnerberatungsstellen verwiesen. Gegebenenfalls werden die Kosten der dort durchgeführten Beratung von dem zuständigen Sozialhilfeträger übernommen (vgl. § 17 BSHG). Durch die inzwischen beschlossene Reform des Sozialhilferechts wird es den Sozialhilfeträgern zudem ermöglicht, statt mit den Schuldnerberatungsstellen in einzelnen Fällen abzurechnen, auch eine Kostenübernahme in Form einer pauschalierten Förderung vorzunehmen.

Die Bundesregierung trägt ihrerseits zur Verbesserung des Informationsstandes und der Schuldnerberatung bei, indem sie Forschungsprojekte fördert und durch Pilotprojekte weiterführende Anregungen vermittelt. Gemeinsam mit dem Sozialministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern führt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein Modellprojekt für eine präventive Einkommensentstehungs- und -verwendungsberatung in der Hansestadt Rostock durch. Die „Einkommens- und Budgetberatungsstelle (EIBE)" hat 1995 ihre Beratungstätigkeit aufgenommen. Ihre Tätigkeit wird wissenschaftlich evaluiert, die Ergebnisse sollen nach Abschluß des Modellprojekts der Öffentlichkeit vorgestellt werden.

Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

10. Beabsichtigt die Bundesregierung eine Reform des Rechtsberatungsgesetzes im Hinblick auf eine bessere rechtliche Absicherung der Tätigkeit der Schuldnerberatungsstellen?

Die Schuldnerberatungsstellen kommen nach der Insolvenzordnung als geeignete Stellen für die Beratung der Schuldner im Rahmen des obligatorischen außergerichtlichen Einigungsversuchs in Betracht. Eine solche Tätigkeit wird häufig die Beratung der Schuldner auch in rechtlicher Hinsicht mit umfassen. Die Bundesregierung erwägt deshalb eine Änderung des Rechtsbera-

tungsgesetzes zur rechtlichen Absicherung der Tätigkeit der Schuldnerberatungsstellen.

11. a) Wie hoch schätzt die Bundesregierung vor dem Hintergrund ihrer Aussage in Drucksache 12/2443 inzwischen die Zahl der Fälle schwerer Verbraucherverschuldung, und welche Rolle spielt dabei der Faktor Arbeitslosigkeit?

Die Zahl der Fälle „schwerer Verbraucherverschuldung" ist auch deshalb nicht einfach auszuweisen, weil hier Abgrenzungsfragen eine wesentliche Rolle spielen. Grundsätzlich ist zwischen Verschuldung und Überschuldung strikt zu unterscheiden. Die Bundesregierung hat bereits in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD betreffend die „Wirtschaftliche Situation von Familien und deren soziale Auswirkungen" (Drucksache 12/6224 vom 24. November 1993) u. a. ausgeführt:

„Verschuldung kann als ein normaler und kalkulierbarer Vorgang wirtschaftlichen Verhaltens verstanden werden. Verschuldung soll in aller Regel zu einer Erhöhung von Lebensqualität führen. Überschuldung kann als Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen definiert werden, ausgelöst durch kumulierende kritische Lebensbedingungen, als Folge einer ökonomischen und psychosozialen Destabilisierung. Überschuldung führt eindeutig zu einer Verringerung von Lebensqualität. Sparen und Verschuldung in privaten Haushalten sind also in der Regel normale Vorgänge einer marktwirtschaftlich entwickelten Wirtschaftsgesellschaft. Überschuldung stellt eine Abweichung von dieser Regel dar. Die Übergänge von Verschuldung zu Überschuldung sind fließend. Normale Vorgänge der Kreditaufnahme können von einer Verschuldungssituation in eine Überschuldungssituation umschlagen."

Ursachen der Überschuldung können kritische Lebensereignisse, z. B. Scheidung, Krankheit und Unfall, sein. Auch Arbeitslosigkeit ist ein häufiger Auslöser für Überschuldung, weil es bei nicht nur vorübergehender Arbeitslosigkeit vielen betroffenen privaten Haushalten nicht rasch genug gelingt, ihre Lebensverhältnisse den niedrigeren laufenden Einkommen anzupassen (z. B. bei auf Kredit erworbenem Wohnungseigentum).

b) Welche Chancen bietet die neue Insolvenzordnung mit dem Schuldenbereinigungsplan, und welche Rolle werden Schuldnerberatungsstellen dabei spielen?

Die Insolvenzordnung schafft erstmalig ein besonderes Verfahren, das es Menschen, die unverschuldet in wirtschaftliche Not geraten sind, ermöglicht, wieder neu anzufangen. Dieser Neuanfang wird dadurch ermöglicht, daß ein redlicher Schuldner notfalls auch gegen den Willen seiner Gläubiger von seinen restlichen Verbindlichkeiten befreit werden kann.

Die Insolvenzordnung geht dabei von einem mehrstufigen Verfahren aus:

Zunächst muß versucht werden, ob sich der Schuldner und seine Gläubiger außergerichtlich auf der Grundlage eines Schuldenbereinigungsplans über die Schuldenregulierung einigen können. Dieser Versuch muß mit Hilfe einer hierzu geeigneten Person oder Stelle unternommen werden. Die Länder werden bestimmen, welche Personen oder Stellen als geeignet in diesem Sinne in Betracht kommen. Sicherlich werden aber die Schuldnerberatungsstellen, die von den Gemeinden und Landkreisen, von Wohlfahrtsverbänden und Kirchen eingerichtet worden sind, als geeignet in diesem Sinne anzusehen sein. Den Schuldnerberatungsstellen obliegt damit im Rahmen des obligatorischen außergerichtlichen Verfahrens die wichtige Aufgabe der Vermittlung zwischen Gläubigern und Schuldnern, die letztlich auch zu einer Entlastung der Justiz beitragen wird.

Wenn eine außergerichtliche Schuldenregulierung nicht zustande kommt, kann der Schuldner das vereinfachte gerichtliche Insolvenzverfahren mit dem Ziel der Restschuldbefreiung beantragen, das natürlichen Personen und Kleingewerbetreibenden offensteht. Dieses Verfahren gliedert sich in zwei Teile: das Verfahren über den Schuldenbereinigungsplan und – wenn dieses nicht zum Erfolg führt – das vereinfachte Verbraucherinsolvenzverfahren.

Im Verfahren über den Schuldenbereinigungsplan wird noch einmal mit Hilfe des Gerichts versucht, ob eine gütliche Einigung zwischen dem Schuldner und seinen Gläubigern herbeigeführt werden kann.

Erst wenn auch das Verfahren über den Schuldenbereinigungsplan nicht zu einer einvernehmlichen Schuldenregulierung führt, wird das vereinfachte Verbraucherinsolvenzverfahren durchgeführt. Im Anschluß an dieses Verfahren kann der Schuldner eine Restschuldbefreiung erlangen, sofern keine besonderen Versagungsgründe vorliegen. Hierzu hat er im Rahmen der sog. Wohlverhaltensperiode sieben Jahre lang die pfändbaren Teile seines Einkommens an einen Treuhänder abzutreten, der diese an die Gläubiger verteilt. Hat der Schuldner die sieben Jahre ohne Fehlverhalten durchgestanden, so erläßt ihm das Gericht seine restlichen Verbindlichkeiten.

12. Welche Initiativen will die Bundesregierung ergreifen, um die öffentlichen Kassen beim Zahlungsverkehr zu entlasten, wenn der bargeldlose Verkehr bisher nicht zur Verfügung steht und Sozialleistungen zum Beispiel als Zahlungsanweisungen zur Verrechnung zugestellt werden?

Der Zentrale Kreditausschuß (Zusammenschluß der Spitzenverbände der Bankwirtschaft) hat im Sommer 1995 eine Empfehlung zum „Girokonto für jedermann" ausgesprochen. Ihr zufolge werden alle Kreditinstitute, die Girokonten für alle Bevölkerungsgruppen führen, für die Bürgerinnen und Bürger in ihrem jeweiligen Geschäftsgebiet auf Wunsch ein Girokonto auf Guthabenbasis eröffnen. Der Kunde soll dadurch die Möglichkeit zur Entgegennahme von Gutschriften, zu Bareinzahlungen und -auszahlungen und zur Teilnahme am Überweisungsverkehr er-

halten. Jedem Institut ist es freigestellt, darüber hinausgehende Bankdienstleistungen anzubieten. Die Bereitschaft zur Kontoführung ist grundsätzlich gegeben, unabhängig von der Höhe der Einkünfte und z. B. auch davon, ob es sich um die Zahlung von Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe handelt. Die Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses sollte möglichst weitgehend von den Kreditinstituten aufgenommen und umgesetzt werden.

Die Bundesregierung wird die Entwicklung bei den „Girokontos für jedermann" weiterhin sehr genau beobachten und dem Deutschen Bundestag noch im Sommer dieses Jahres einen Bericht zu den bis dahin gemachten Erfahrungen bei der Umsetzung der Empfehlung vorlegen. Danach wird zu beurteilen sein, ob weitere Schritte ergriffen werden müssen oder die Selbstverpflichtungserklärung der Kreditwirtschaft ausreicht.

Bei Teilnahme der öffentlichen Kassen an dem von der Postbank angebotenen Verfahren „Sammelaufträge DV mit Zahlungsanweisungen zur Verrechnung (ZzV)" entsteht gegenüber dem Überweisungsverkehr im beleglosen Datenträgeraustausch kein höherer Personal- oder Sachaufwand.

Die Postbank erhebt aber pro Zahlung bis 3 000 DM ein Entgelt von 4 DM, mit dem die Kasse je Sammelauftrag in einer Summe belastet wird. Hinzu kommt im Falle der Bareinlösung bei einem Postamt ein betragsabhängiges Entgelt zwischen 4 DM und 13 DM, mit dem die Postbank ebenfalls die auftraggebende Kasse belastet.

Die Notwendigkeit der Zahlungsanweisungen zur Verrechnung ergibt sich häufig daraus, daß die Zahlungsempfänger auch ein bestehendes Konto nicht angeben, wenn dieses überzogen ist oder Pfändungen vorliegen und der Empfänger nach § 47 SGB I die kostenfreie Übermittlung an seinen Wohnort verlangen kann.

Im Rahmen der Reform des Arbeitsförderungsrechts werden derzeit die Möglichkeiten geprüft, die Bundesanstalt für Arbeit von Kosten zu entlasten, die entstehen, wenn Leistungen nicht bargeldlos überwiesen werden können. Es bleibt abzuwarten, zu welchen Ergebnissen die parlamentarischen Beratungen des Reformgesetzes führen.

13. a) Inwieweit lassen sich ausländische Erfahrungen in bezug auf Schuldnerberatung für Arbeitslose auf Deutschland übertragen?

b) Gibt es hier Finanzierungsformen, die sich im Ausland bewährt haben, sich auf Deutschland übertragen lassen und die eine kontinuierliche und unabhängige Arbeit von Schuldnerberatungsstellen ermöglichen?

Bei der Vorbereitung der Reform des Insolvenzrechts wurden die rechtliche Situation in anderen Staaten und die Ergebnisse rechtsvergleichender Forschungen berücksichtigt. Dem Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, Englands und – wegen der Nähe zum deutschen Recht – Österreichs wurde dabei ein besonderer Stellenwert beigemessen. So konnten z. B. die langjährigen gesetzgeberischen und praktischen Erfahrungen insbe-

sondere Englands und der Vereinigten Staaten von Amerika bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Restschuldbefreiung mit einbezogen werden (siehe hierzu Drucksache 12/2443 „Entwurf einer Insolvenzordnung [InsO]").

Abgesehen davon liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor, aus denen Schlußfolgerungen für die Schuldnerberatung in Deutschland gezogen werden könnten.

14. Besteht bei Banken und Sparkassen eine Bereitschaft, sich an den Schuldnerberatungsstellen finanziell zu beteiligen?

    Ist aus Sicht der Bundesregierung eine gesetzliche Regelung für eine solche Beteiligung sinnvoll, und zwar auch dann, wenn bei Banken und Sparkassen kein Interesse an einem freiwilligen Engagement bei den Beratungsstellen vorliegt?

Diese Frage ist für den Bereich der privaten Banken mit Nein zu beantworten.

Die Sachlage bei den Sparkassen stellt sich wie folgt dar: In zwei Bundesländern enthalten die Sparkassengesetze Regelungen, die Sparkassen zu Entrichtungen von Finanzierungsbeiträgen zur Schuldnerberatung verpflichten. Es handelt sich dabei um Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. In Schleswig-Holstein entrichten die Sparkassen nach Absprache mit der Landesregierung einen freiwilligen Beitrag von 700 000 DM zur Mitfinanzierung der Schuldnerberatungsstellen. Die privaten Bankengruppen in Schleswig-Holstein, die ebenfalls zu einer Mitfinanzierung aufgefordert worden sind, haben ein entsprechendes Vorgehen abgelehnt.

Eine gesetzliche Verpflichtung der Kreditwirtschaft, sich an der Finanzierung von Schuldnerberatungsstellen zu beteiligen, wäre verfassungsrechtlich problematisch, weil die Kreditaufnahme auf privatautonomen Entscheidungen der Kreditnehmer beruht und die Überschuldung zudem auf eine Vielzahl komplexer Ursachen zurückzuführen ist, die zu einem großen Teil nicht in dem Einflußbereich der Kreditinstitute liegen.

Vorrangig ist es daher, daß zwischen der Kreditwirtschaft bzw. dem Zentralen Kreditausschuß und der Seite der Schuldnerberatung Gespräche geführt werden, um für klar umgrenzte Teilaufgaben der Überschuldungsprävention, z. B. der Verbraucheraufklärung im Vorfeld der Kreditaufnahme, und der Schuldnerberatung eine Mitwirkung der Kreditwirtschaft zu vereinbaren. Inhalt einer solchen Vereinbarung könnte auch eine finanzielle Unterstützung durch die Kreditwirtschaft sein.

15. a) Beabsichtigt die Bundesregierung, ein Berufsbild für den Schuldnerberater zu entwickeln und hier einheitliche Standards zu definieren, um die Professionalisierung dieser Tätigkeit zu fördern?

Gemeinsam mit den Ländern hat die Bundesregierung in der Arbeitsgruppe „Vereinfachung des Insolvenzverfahrens" ein An-

forderungsprofil für die geeigneten Personen und Stellen im Sinne des § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO erarbeitet. Dieses sieht u. a. vor, daß die Schuldnerberatungsstelle von einer zuverlässigen Person geleitet werden und auf Dauer angelegt sein muß. In der Beratungsstelle muß mindestens eine Person tätig sein, die über längerfristige praktische Erfahrungen mit der Schuldnerberatung und eine qualifizierte Ausbildung verfügt. Weiter muß eine ausreichend qualifizierte rechtliche Beratung entweder durch eine in der Beratungsstelle tätige Person mit Befähigung zur Ausübung des Anwaltsberufes oder durch eine entsprechende externe Kooperation sichergestellt sein. Es ist Aufgabe der Länder, diese Ergebnisse umzusetzen. Sie sind gemäß § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO ermächtigt zu bestimmen, welche Personen oder Stellen als geeignet anzusehen sind.

Eine entsprechende Qualifizierung könnte auch über eine Fortbildungsprüfungsverordnung nach § 42 Abs. 2 des Berufsbildungsgesetzes erreicht werden. Fortbildungsprüfungsverordnungen werden auf der Grundlage des „Konsensprinzips" in enger Zusammenarbeit mit den Sozialparteien entwickelt, die dies für den jeweiligen Einzelfall in der Regel gemeinsam beantragen. Entsprechende Wünsche sind bisher an das zuständige Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie nicht herangetragen worden.

Die Bundesregierung ist für die Prüfung von Anträgen aufgeschlossen, die zu dieser Fortbildung beim Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie gestellt werden.

b) Ist der Bundesregierung bekannt, ob es in Deutschland an einer Fachhochschule oder Universität einen Aufbaustudiengang Schuldnerberatung gibt und ob Schuldnerberatung im Lehrangebot der etablierten Studiengänge enthalten ist?

Die Fachhochschule Frankfurt/Main bietet einen Weiterbildungsstudiengang „Sozialrecht" an, der inhaltlich insbesondere die Thematik „Personenzentrierte Beratung und Krisenintervention" behandelt. In diesem Rahmen stellt Schuldnerberatung einen wesentlichen Aspekt dar.

Des weiteren bieten einzelne Fachhochschulen (z. B. Darmstadt, Jena, Potsdam) im Fachbereich Sozialwesen als Studienschwerpunkt Schuldnerberatung an. Nach Kenntnis der Bundesregierung sollen zudem die Fachhochschulen Kiel und Mittweida vergleichbare Weiterbildungsangebote planen.

In den grundständigen Studiengängen Sozialpädagogik bzw. Sozialarbeit wird das Thema Schuldnerberatung in der Regel zwar durch Lehrveranstaltungen, nicht jedoch durch Schwerpunkte abgedeckt.

c) Sollten nach Ansicht der Bundesregierung die unterschiedlichen Träger von Schuldnerberatung einen Dachverband gründen, der koordinierende Aufgaben im Hinblick auf eine trägerübergrei-

fende Festlegung von Mindeststandards in der Schuldnerberatung übernehmen sollte und um einen zentralen Ansprechpartner für Fragen der Finanzierung von Schuldnerberatung (z. B. über eine Stiftung) zu haben?

Am 26. Mai 1986 wurde die Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung von 40 Personen gegründet. Heute sind es 400 Mitglieder. Darunter sind Einzelmitglieder und juristische Personen wie Gemeinden (Sozialämter), Arbeitsloseninitiativen, Kreisverbände des Deutschen Roten Kreuzes, örtliche Schuldnerberatungen und Landesarbeitsgemeinschaften der Schuldnerberatung u. a. der Länder Brandenburg, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern.

Die Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft für Schuldnerberatung zur Durchführung des Projektes „Arbeitsplatzrisiko Schulden" hat das Erfordernis einer koordinierenden Stelle zur Gewährleistung von Mindeststandards in der Schuldnerberatung bestätigt. Ob sich allerdings daraus die Bereitschaft zur Bildung eines Dachverbandes herausbildet, liegt in der alleinigen Verantwortung der Schuldnerberatungsstellen selbst.

16. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, daß Arbeitslosigkeit und Überschuldung Auslöser für Krankheiten sein können (z. B. psychische Erkrankungen, Depressionen)?

Die schwierige Lebenssituation der Überschuldung ist zumeist mit einer Vielzahl sozialer Probleme und psychischer Belastungen verbunden, die zu psychischen und hieraus resultierend physischen Erkrankungen führen können. Die psychosoziale Seite der Betreuung hat daher im Rahmen der Schuldnerberatung neben der wirtschaftlichen und rechtlichen Beratung besondere Bedeutung.

Das in der Antwort zu Frage 2 zitierte Gutachten zur „Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland" kommt zu dem Ergebnis, daß „mit dem Eintritt von Überschuldung ... eine psychosoziale Destabilisierung verbunden (ist), die sich nach Auskunft von Schuldnerberatern in Ehe- und Familienproblemen äußert, Suchtverhalten fördern kann und oft durch eine emotionelle und kognitive Blokkade gekennzeichnet ist. Die Blockade äußert sich in wirklichkeitsfernen Schuldkomplexen, Hemmungen, Panik und Ohnmachtsgefühlen, so daß den Überschuldeten häufig auch keine adäquaten Reaktionen mehr auf Gläubigermaßnahmen möglich sind."

17. Welche Folgerungen zieht die Bundesregierung aus den Vorschlägen der oben genannten Studie,

    a) die Pfändungsfreigrenzen generell auf das Sozialhilfeniveau anzuheben und

    b) die Pfändungstabelle, die derzeit Anlage 2 zu § 850 c ZPO ist, in eine Rechtsverordnung umzuwandeln, um eine jährliche Anpassung durch das Bundesministerium der Justiz zu ermöglichen?

Eine Anbindung der Pfändungsfreigrenzen an die Sozialhilfesätze ist wegen der unterschiedlichen Zielsetzung nicht sachgerecht.

Ziel der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht (§ 1 Abs. 2 S. 1 BSHG). Die Pfändungsfreigrenzen sind Regelungen im Rahmen des Zwangsvollstreckungsrechts, die der Durchsetzung privatrechtlicher Ansprüche der Bürger untereinander dienen. Derjenige, gegen den ein Anspruch rechtskräftig feststeht und der insoweit der Vollstreckung unterworfen ist, hat zuvor durch Nicht-Erbringung seiner Leistung das Vermögen seines Gläubigers in Anspruch genommen. Diese Vermögensbeeinträchtigung ist auszugleichen. Dabei können die Grenzen im Einzelfall weiter sein als im System der staatlichen Daseinsvorsorge.

In Fällen besonderer sozialer Bedarfslagen besteht im übrigen im Einzelfall die Möglichkeit einer Anhebung der Pfändungsfreigrenzen gemäß § 850f ZPO. Hierdurch wird auch gewährleistet, daß der Sozialhilfeträger im Rahmen seiner Leistungsgewährung nicht mittelbar Ansprüche von Gläubigern befriedigt. Denn es kann nicht Aufgabe der Sozialhilfe sein, Einkommen zu ersetzen, das dem Hilfeempfänger gepfändet worden ist.

Eine Anhebung der Freigrenzen steht nicht an, weil die Freigrenzen erst vor vier Jahren erheblich erhöht worden sind und die Preissteigerungsrate derzeit relativ niedrig ausfällt.

18. Welche Maßnahmen beabsichtigt die Bundesregierung, damit bei Inkrafttreten der Insolvenzrechtsreform auch solchen Haushalten die Teilnahme am Insolvenzverfahren möglich sein wird, die nach Einschätzung von Experten am allgemeinen Insolvenzverfahren auch deshalb nicht teilnehmen können, weil sie die Kosten für das Gerichtsverfahren, den Treuhänder und den Insolvenzverwalter nicht aufbringen können?

Die Frage, inwieweit es auch Schuldnern, die nicht die Kosten des Verfahrens aufbringen können, ermöglicht werden sollte, am Insolvenzverfahren teilzunehmen und Restschuldbefreiung zu erlangen, ist z. Z. Gegenstand von Beratungen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Vereinfachung des Insolvenzverfahrens". Abschließende Ergebnisse liegen noch nicht vor.

19. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um Jugendliche frühzeitig über Finanzdienstleistungen, Verschuldung, Überschuldung und ihre Folgen zu informieren?

    Beabsichtigt die Bundesregierung auf die Länder einzuwirken, damit diese Themen in die Lehrpläne von Berufsschulen und weiterführenden Schulen aufgenommen werden?

Es ist für die Vorbereitung der späteren wirtschaftlichen Selbständigkeit wichtig, daß Kinder und Jugendliche frühzeitig im Rahmen ihrer Erziehung an einen verantwortlichen Umgang mit Geld und Kredit herangeführt werden. In dem Zusammenhang sieht das SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe – eine Vielzahl von Beratungsleistungen für Kinder und Jugendliche und deren Eltern

vor, zu denen auch Beratungsleistungen bei wirtschaftlichen Problemen gehören. Nach dem Gesetz sind diese Beratungsdienste von Ländern und Kommunen bereitzustellen. Es ist aber auch Aufgabe der Kreditwirtschaft selbst, Jugendliche nicht nur über die Vorteile einer Kontoführung mit Kreditmöglichkeiten zu informieren, sondern auch über die Verschuldungsrisiken.

Die Bundesregierung sieht in der Aufnahme der Themen Finanzdienstleistungen, Verschuldung, Überschuldung und ihre Folgen in die Lehrpläne der Schulen keinen ausreichenden Beitrag für die Lösung des Problems individueller Überschuldung. Notwendig ist vielmehr ein umfassenderer Ansatz, der das Lernziel „selbständiges Handeln" einübt und z. B. die Überschuldungsproblematik im Zusammenhang mit den Risiken der Sozialisierung junger Menschen sieht. Die hierzu erforderlichen methodischen Voraussetzungen (insbesondere selbständiges Erproben, Entdecken und Lernen in lebensechten Handlungssituationen) entwickelt und erprobt die Bundesregierung zusammen mit den Ländern im Rahmen von Modellversuchen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung.

Berufsschulen, die vom weitaus überwiegenden Teil eines Geburtsjahrganges durchlaufen werden, sind eine besonders geeignete Einrichtung zur breitenwirksamen Vermittlung von Kenntnissen und einer kritischen Verbraucherhaltung mit dem Ziel des eigenverantwortlichen Umgangs mit dem persönlichen Einkommen und Finanzdienstleistungen sowie zur Vermeidung von Überschuldung.

Die Bundesregierung wird sich daher bei den Ländern für die Behandlung dieser Themen im allgemeinbildenden Unterricht der Berufsschulen einsetzen und sie bei der Entwicklung und Erprobung entsprechender Unterrichtseinheiten im Rahmen von Modellversuchen unterstützen.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333